Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 247

Voorstel van wet van het lid Klein tot wijziging van de Kieswet en de Wet raadgevend referendum houdende afschaffing van de kieskringen

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 april 2016

Introductie

Het lid Klein wil allereerst de fracties van VVD, PvdA, SP, CDA, D66 en SGP bedanken voor hun bijdrage. De vragen van de verschillende fracties hebben ervoor gezorgd dat de initiatiefnemer nogmaals kritisch naar het initiatiefwetsvoorstel gekeken heeft.

De vragen zijn beantwoord in de volgorde zoals ze in het verslag voorbij zijn gekomen. De initiatiefnemer heeft geprobeerd aan alle vragen specifiek aandacht te geven. Om eventuele verwijzingen naar andere vragen te verduidelijken zijn de vragen uit het verslag genummerd. Deze nummering impliceert geen nader oordeel; hij geeft slechts aan in welke volgorde de vragen oorspronkelijk in het verslag naar voren zijn gekomen.

Inleiding

1. De leden van de VVD-fractie vragen naar de mogelijkheid voor politieke partijen om «per regio» verschillende kandidatenlijsten in te dienen. Met dergelijke regionale kandidatenlijsten kunnen politieke partijen, zo zij dat willen, de band tussen kiezer en gekozene handhaven dan wel versterken. Het immers belangrijk, zo stellen deze leden, dat de kiezers zich in hun vertegenwoordigers in de Tweede Kamer kunnen herkennen.

De initiatiefnemer is het met de leden van de VVD-fractie eens dat het belangrijk is dat kiezers zich in hun vertegenwoordigers in de Tweede Kamer kunnen herkennen. Ook erkent de initiatiefnemer dat politieke partijen de behoefte kunnen hebben om regionale kandidaten te (kunnen) presenteren aan hun kiezers. De initiatiefnemer is echter van mening dat een stelsel van kieskringen daarvoor niet noodzakelijk is. Binnen een systeem waarin maar één lijst ingediend kan worden is dat immers ook heel goed mogelijk. Niets weerhoudt politieke partijen er in een dergelijk systeem van om een gevarieerde kandidatenlijst in te leveren waarop kandidaten prijken uit alle (mogelijk gewenste) regio's. Zij zijn voor de kiezer «regionaal herkenbaar» daar hun woonplaats of gemeente op de

kst-34247-9
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

kandidatenlijst zichtbaar zijn. Om deze herkenbaarheid echter te vergroten stelt de initiatiefnemer voor om het voortaan facultatief mogelijk te maken om óók de bijbehorende provincie op de kandidatenlijst te vermelden. Zo zal in de toekomst een kandidaat op de volgende manier op de lijst gepresenteerd kunnen worden:

Janssen A. (man) 01-01-1960 Haarlem (Noord-Holland).[1]

2. De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat de noodzaak is van het wetsvoorstel en welk probleem hiermee wordt opgelost. Deze leden willen er aandacht voor vragen wat precies het belangrijkste motief is voor het indienen van het wetsvoorstel. Gaat het vooral om een vereenvoudiging van de regeling voor ondersteuningsverklaringen of om een meer principiële keuze voor het afschaffen van elke mogelijkheid om door afzonderlijke lijsten rekening te houden met regionale kandidaatstelling?

In hoeverre een bepaalde (ongewenste) situatie daadwerkelijk een «probleem» is, casu quo of er in een bepaalde situatie sprake is van «noodzaak voor verandering», is – zoals zo vaak – een kwestie van weging. Het feit dat het huidige systeem van kieskringen het Nederlandse kiesstelsel erg complex maakt en bovendien enkele ongewenste neveneffecten genereert, vormt voor de initiatiefnemer voldoende reden om dit onderdeel van de Kieswet kritisch te onderzoeken. De initiatiefnemer sluit zich in dezen aan bij de inbreng van de leden van de D66-fractie die stellen dat het «altijd goed is democratische processen tegen het licht te houden en waar nodig bij de tijd te brengen.»[2]
Ongewenste neveneffecten als gevolg van het bestaan van kieskringen – neveneffecten die dit wetsvoorstel aldus wil elimineren – komen in de gewijzigde memorie van toelichting uitgebreid aan de orde.[3] De initiatiefnemer wil enkelen daarvan hier nog even uitlichten. Allereerst levert het bestaan van kieskringen extra administratieve rompslomp op voor zowel indieners van kandidatenlijsten als de overheid. Men denke hierbij aan administratieve lasten bij het opstellen en indienen van kandidatenlijsten en bijbehorende bescheiden enerzijds, en aan lasten voor centrale stembureaus bij hun besluit over de geldigheid van kandidatenlijsten evenals bij het berekenen van de verkiezingsuitslag anderzijds. Ook wanneer in de toekomst eventueel het elektronisch stemmen ingevoerd wordt, is een eenvoudiger kiesstelsel als gevolg van het ontbreken van kieskringen waarschijnlijk een welkom gevolg.[4]
Een van de voornaamste problemen van het bestaan van kieskringen is echter dat hierdoor het verkiezingsproces minder transparant wordt. Er vindt een volstrekt onoverzichtelijke toewijzing van zetels plaats als gevolg van het «doorschuiven van zetels» (omdat een kandidaat meerdere zetels heeft behaald) gecombineerd met het feit dat zetels *per kieskring* worden verdeeld. Het resultaat is dat de kiezer het zicht op zijn stem volledig kwijt raakt.[5] Deze kiezer wordt bovendien met een kluitje in het riet gestuurd door het kandideren van regionale kandidaten op regionale lijsten. De gemiddelde kiezer is er namelijk niet van op de hoogte dat een deel van de kandidaten die op de lijst staan die hij krijgt voorgeschoteld slechts alleen op díe lijst (of op nog enkele andere lijsten) staan. Hij weet zogezegd niet dat dit *niet-landelijke* kandidaten betreft. Bovendien weet de

---

[1] Voor de mogelijkheid om de provincie van de kandidaat te vermelden op een kandidatenlijst en het stembiljet, dient artikel H2 van het Kies- en referendumbesluit te worden aangepast. Dat geschiedt bij een algemene maatregel van bestuur.
[2] Kamerstukken 2015–2016, 34 247, nr. 8, blz. 2.
[3] Kamerstukken 2015–2016, 34 247, nr. 6, blz. 3–6.
[4] Zie hiervoor het voorstel van wet van het lid Taverne houdende een tijdelijke experimentenregeling voor het gebruik van elektronische voorzieningen bij verkiezingen (Tijdelijke experimentenwet elektronische voorzieningen bij verkiezingen) (33 354).
[5] Zie voor een verdere uitleg van dit standpunt het antwoord op vraag 17, blz. 12–13.

gemiddelde kiezer ook niet dat deze niet-landelijke kandidaten vervolgens haast geen schijn van kans maken om verkozen te worden.[6]
Als antwoord op de bovengenoemde problemen wil de initiatiefnemer middels de voorgestelde wijziging van de Kieswet *een vereenvoudiging van het kiesstelsel* bewerkstelligen. Hierdoor wordt de transparantie van dit stelsel verhoogd. Het gevolg van het afschaffen van kieskringen is onder andere dat Nederland voor de Eerste en Tweede Kamerverkiezingen alsmede voor de verkiezingen van het Europese parlement zogezegd één kieskring. Politieke partijen mogen voor deze verkiezingen voortaan enkel een *enkelvoudige lijst* inleveren. Hierdoor krijgen alle kiezers voortaan voor dergelijke verkiezingen per partij *dezelfde lijst* gepresenteerd. In de ogen van de initiatiefnemer wordt hierdoor een eenvoudiger, duidelijker en reëler plaatje aan de kiezer gepresenteerd. Deze zal hierdoor naar verwachting de meerwaarde van verkiezingen beter kunnen herkennen.
De initiatiefnemer wijst de leden van de CDA-fractie in dit kader ook graag op de vijf waarborgen zoals die door de Adviescommissie Inrichting Verkiezingsproces in 2007 in haar rapport «Stemmen met Vertrouwen» naar voren zijn geschoven, te weten: stemvrijheid, stemgeheim, kiesgerechtigheid, integriteit, controleerbaarheid en transparantie.[7] Vooral de laatste drie waarborgen worden volgens de initiatiefnemer middels dit initiatiefwetsvoorstel steviger verankerd.
Deze vereenvoudiging is voorts mogelijk en begrijpelijk doordat mettertijd het aantal kandidaten dat op een lijst geplaatst mag worden, is verhoogd. Zoals ook in het door de Kiesraad gepubliceerde rapport «Kieskringen; Ontwikkeling – werkwijze – alternatief» valt te lezen, is «door de laatste verhoging (in 2009 *red.*) van het maximumaantal kandidaten per lijst tegenwoordig geen enkele partij meer gedwongen regionaal verschillende lijsten in te dienen.»[8] De Kiesraad zelf geeft een vergelijkbaar oordeel in zijn, in het kader van dit wetsvoorstel uitgebrachte advies van 16 november vorig jaar: «Sinds een verruiming van het aantal kandidaten op een lijst in 2009 is het mogelijk om voldoende (regionale) kandidaten op een lijst te plaatsen en is het hiervoor niet meer noodzakelijk om per kieskring verschillende lijsten in te dienen.»[9]
De initiatiefnemer wil er op deze plaats op wijzen dat hij geenszins een tegenstander is van regionale kandidaatstelling; hij vindt het uitstekend dat politieke partijen personen kandideren die voor die partij in een bepaalde regio politiek actief zijn. Echter, hij ziet niet in waarom dit middels een systeem van kieskringen gefaciliteerd moet worden wanneer het politieke partijen ook binnen een systeem van eenduidige lijsten vrij staat om deze lijst te vullen met kandidaten die een sterke regionale herkenbaarheid hebben. Zie voor een verdere uitleg van dit standpunt het antwoord op vraag 1 van deze nota.[10]

Historische ontwikkelingen

3. De leden van de CDA-fractie vragen zich af in hoeverre de beperking zoals die momenteel in artikel H6 van Kieswet is vastgelegd – waardoor momenteel op een kieslijst ten hoogste vijftig kandidaten kunnen worden opgenomen, of ten hoogste tachtig als de betreffende partij bij de laatstgehouden verkiezing meer dan vijftien zetels heeft behaald – tot

---

[6] Tenzij deze kandidaten de voorkeursdrempel halen maar die kans is klein daar ze slechts verkiesbaar zijn voor een beperkt gedeelte van het electoraat. Zie voor een verdere uitleg van dit standpunt het antwoord op vraag 4 van deze nota, blz. 4–5.

[7] Adviescommissie Inrichting Verkiezingsproces (2007) *Stemmen met Vertrouwen* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), blz. 5.

[8] B. Michel (2011*) Kieskringen; ontwikkeling-werkwijze-alternatief*, in opdracht van de Kiesraad, in het kader van: «studies en adviezen betreffende het kiesrecht en verkiezingen» onder redactie van R.de Jong, blz. 16.

[9] Kiesraad advies d.d. 16 november 2015, nr. 2015-0000635208, blz. 1–2.

[10] Zie hiervoor het antwoord op vraag 1 van deze nota, blz. 1.

problemen kan leiden, gelet op de sterke schommelingen in de kiezersvoorkeur?

De initiatiefnemer deelt de zorg van de leden van de CDA-fractie. Echter, hij maakt wel graag de volgende kanttekening bij de bovenstaande vraagstelling: de problematiek die de leden van de CDA-fractie schetsen bestaat in het huidige stelsel namelijk eigenlijk niet. Politieke partijen mogen heden ten dage immers respectievelijk 50 of 80 kandidaten *per kieskring* presenteren.[11] Lijsten kunnen vandaag de dag dus zogezegd niet uitgeput raken want partijen die in alle kieskringen deelnemen kunnen in het huidige stelsel in totaal honderden kandidaten op al die verschillende lijsten plaatsen mochten zij daar behoefte aan hebben. De initiatiefnemer heeft echter sterke bedenkingen bij dergelijke hoge aantallen kandidaten, zie hiervoor de beantwoording van vraag 14 en 23 van deze nota.[12] Vanwege deze en enkele andere redenen die zowel in de gewijzigde memorie van toelichting als in deze nota naar voren komen, pleit de initiatiefnemer ervoor om voortaan enkel eenduidige lijsten toe te staan.[13] Om lijstuitputting binnen een dergelijk stelsel in de toekomst te voorkomen is het wel noodzakelijk dat partijen genoeg ruimte krijgen om voldoende kandidaten te kunnen presenteren. De initiatiefnemer stelt dan ook voor om middels een aanpassing van artikel H6 van de Kieswet de beperking voor een maximum van 50 kandidaten voor kleinere en nieuwe partijen op te heffen. *Alle* deelnemende partijen aan Eerste en Tweede Kamerverkiezingen – nieuw én oud, groot én klein – mogen dan voortaan maximaal 80 kandidaten op hun lijst plaatsen.[14] In de ogen van de initiatiefnemer is dit een voldoende aantal om het door de leden van de CDA-fractie aangemerkte mogelijke probleem te ondervangen.[15]

4. De leden van de D66-fractie menen in dit wetsvoorstel een centraliserende tendens te zien en vragen zich vervolgens af in hoeverre deze tendens botst met het eveneens door hen waargenomen fenomeen dat veel beleidsvoornemens en maatschappelijke ontwikkelingen inzetten op decentralisatie van taken. Decentralisatie gaat volgens deze leden uit van de gedachte van de gemeente of regio als primaire overheid; de overheid dicht bij de burger. Ook zijn er volgens deze leden overal initiatieven waarneembaar waarbij inwoners zich verenigen en actief bijdragen aan democratie en bestuur op decentraal niveau. In dat opzicht vragen de aan het woord zijnde leden zich af of het afschaffen van de kieskringen juist nu tijdig is. Kan het niet zo zijn dat er momenteel een opleving is van lokale en regionale identiteiten en dito organisatiestructuren?

De initiatiefnemer is zich terdege bewust van huidige beleidsvoornemens die decentralisatie van overheidstaken voor ogen hebben. De initiatiefnemer juicht dergelijke voornemens toe. Dit komt immers de lokale democratie ten goede en op deze manier positioneert de overheid zich middels een versterkt lokaal bestuur weer dichter bij de burger. Ook de aandacht voor lokale en regionale identiteiten is in de ogen van de initiatiefnemer een positieve ontwikkeling. Echter, de initiatiefnemer ziet niet meteen een link tussen de ontwikkeling van dergelijke regionale identiteiten en initiatieven enerzijds, en het afschaffen van de kieskringen anderzijds. Decentralisatie gaat in de ogen van de initiatiefnemer vooral over (het bevorderen van) lokaal bestuur. Dan gaat het over medezeggen-

[11] Afhankelijk van het feit of een partij momenteel 15 zetels, of méér dan 15 zetels bezit in de Tweede Kamer.
[12] Zie het antwoord op vraag 14, blz. 9–10, en het antwoord op vraag 23, blz. 15–16.
[13] Kamerstukken 2015–2016, 34 247, nr. 6, blz. 3–6.
[14] Zie hiervoor de nota van wijziging.
[15] Voor alle andere verkiezingen blijft de huidige regeling gelden dus: het maximum is 50 kandidaten tenzij er thans meer dan 15 zetels worden bezet, in welk geval het maximum 80 kandidaten is.

schap, over betrokkenheid en inspraak bij het lokale beleid, bij lokale onderwerpen en lokale maatschappelijke problemen; allemaal zaken waar de fractie Klein zich óók hard voor maakt. Regionale vertegenwoordiging en regionale spreiding van kandidaten voor landelijke Tweede Kamerverkiezingen is echter een geheel ander onderwerp; een onderwerp dat zich afspeelt op het landelijke – níet op het lokale – niveau. De ontwikkeling van regionale identiteiten verdient aandacht, en deze regionale identiteiten worden idealiter vertaald naar een passende vertegenwoordiging binnen de landelijke politiek. Maar zoals reeds eerder is aangegeven kan dit volgens de initiatiefnemer prima binnen een systeem waarin politieke partijen enkel met één (uitgebreide) lijst kunnen uitkomen.[16] De lengte van deze enkelvoudige lijst biedt politieke partijen voldoende middelen om regionale kandidaten een plaatsje te geven. In de ogen van de initiatiefnemer is dit meteen ook een «eerlijkere» plaats. Onderaan een regionale lijst enkele regionale kandidaten plaatsen ziet er misschien op het eerste gezicht sympathiek uit maar betekent toch vooral dat deze regionale personen maar weinig kans maken een zetel te bemachtigen – een gegeven waar de gemiddelde kiezer overigens helemaal geen weet van heeft. Dat is nooit de bedoeling geweest van het stelsel van kieskringen.[17]

5. De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre het niet voor de hand zou liggen om ten minste de theoretische mogelijkheid van regionaal verschillende lijsten in stand te houden, omdat er de laatste jaren weliswaar niet veelvuldig, maar wel nog diverse keren, gebruik van is gemaakt om een (deels) regionale lijst in te leveren.

Het vastleggen en verankeren van mogelijkheden in wetten is (in dit geval) sowieso theoretisch: het zorgt ervoor dat het *wettelijk mogelijk* is om het een of het ander te doen of te laten. Het is middels de huidige wetgeving niet verplicht om gebruik te maken van de mogelijkheid om met gedifferentieerde kandidatenlijsten uit te komen.
De initiatiefnemer is van mening dat er goede redenen bestaan om deze theoretische mogelijkheid af te schaffen. Enerzijds omdat er bijzonder weinig gebruik gemaakt wordt van deze mogelijkheid – de Kiesraad spreekt in dezen van «incidenteel gebruik».[18] Voor een nadere uitleg van dit argument verwijst de initiatiefnemer de leden van de SGP-fractie graag door naar het antwoord op vraag 6 van deze nota.[19] Het feit dat politieke partijen de laatste decennia steeds minder (vaak) gedifferentieerde lijsten hebben ingeleverd is ook logisch verklaarbaar daar de noodzaak hiervoor met de jaren is afgenomen. Anders gezegd: het nut van het bestaan van kieskringen is sterk gereduceerd. Met name sinds de wijziging van de Kieswet in 2009 – toen het aantal kandidaten voor partijen met méér dan 15 zetels werd verhoogd tot 80 kandidaten – is de noodzaak voor partijen om met verschillende lijsten uit te komen verdwenen.[20]
Daarnaast kleven er enkele fikse nadelen aan het bestaan van kieskringen, waaronder onduidelijkheid voor de kiezer als gevolg van het veelvuldig «doorschuiven van zetels», gecombineerd met het gegeven dat zetels *per kieskring* worden verdeeld. Voor een nadere uitleg van dit argument verwijst de initiatiefnemer de leden van de SGP-fractie graag naar de antwoorden op vragen 2, 15 en 17 van deze nota alsmede naar de

---

[16] Zie voor een verdere beantwoording ook het antwoord op vraag 1 van deze nota, blz. 1.
[17] B. Michel (2011) «Kieskringen; ontwikkeling-werkwijze-alternatief». In opdracht van de Kiesraad, in het kader van: «studies en adviezen betreffende het kiesrecht en verkiezingen» onder redactie van R.de Jong, blz. 17.
[18] Kiesraad advies d.d. 16 november 2015, nr. 2015-0000635208, blz. 3.
[19] Zie het antwoord op vraag 6 van deze nota, blz. 5–6.
[20] Kiesraad advies d.d. 16 november 2015, nr. 2015-0000635208, blz. 1–2.

opsomming van nadelen zoals deze is terug te vinden in de gewijzigde memorie van toelichting.[21]

Overbodig

6. De leden van de PvdA-fractie verzoeken de initiatiefnemer nader toe te lichten waarom kieskringen in de ogen van de initiatiefnemer overbodig zijn geworden.

De initiatiefnemer bedoelt hiermee te zeggen dat wanneer een bepaalde mogelijkheid mogelijk is maar hier amper nog gebruik van wordt gemaakt, mogelijkerwijs geconstateerd kan worden dat de betreffende mogelijkheid overbodig is. Het klopt dat enkele partijen in de afgelopen jaren nog met verschillende lijsten zijn uitgekomen. Echter, deze situatie verdient nuancering. Immers, voor de verkiezingen van de Eerste Kamer is er namelijk sinds 1983 nimmer gebruik meer gemaakt van deze mogelijkheid. Voor de verkiezingen van de Tweede Kamer geldt dat er de laatste decennia duidelijk een neerwaartse tendens zichtbaar is. In 2010 kwam er zelfs geen enkele partij uit met verschillende lijsten. De kieskringen kenden een korte opleving in 2012 toen twee landelijke partijen – de PvdA en de SP – wél met gedifferentieerde lijsten uitkwamen.[22] Hierbij moet wel gezegd worden dat deze lijsten nagenoeg homogeen waren. Enkel de laatste paar posities wisselden per lijst; daar waren regionale kandidaten geplaatst die in feite door hun lage positie nagenoeg onverkiesbaar waren. In lijn hiermee volgt de constatering dat het überhaupt sinds 1989 zelden is voorgekomen dat een kandidaat is gekozen die niet in het hele land verkiesbaar was. Anders gezegd: díe kandidaten die sinds 1989 daadwerkelijk op slechts (één of) enkele lijsten prijkten – niet-landelijke kandidaten die in (één of) enkele kieskringen verkiesbaar waren – hebben op enkelen na uiteindelijk nooit een zetel behaald.[23] Meer specifiek: kandidaten die sinds 1989 enkel op één unieke lijst hebben gestaan zijn in het verleden nog nooit verkozen.
De enige keer dat een partij overigens écht nog met ruim gevarieerde lijsten uitkwam – dat wil zeggen dat over de gehele lijst de kandidaten verschilden – was in 2002, te weten «Leefbaar Nederland». Deze partij behaalde toen geen enkele zetel.

7. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de initiatiefnemer onderzocht heeft waarom politieke partijen ervoor kiezen om met verschillende kieslijsten te werken. Zij vragen zich voorts af of de

---

[21] Zie het antwoord op vraag 2 van deze nota, blz. 1–3, het antwoord op vraag 15, blz. 10–11, en het antwoord op vraag 17, blz. 12–13; en Kamerstukken 2015–2016, 34 247, nr. 6, blz. 3–6.

[22] Zie voor een nader overzicht van deze tendens bijlage 1 bij deze nota. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

[23] Diegenen die wel een zetel toebedeeld kregen, kregen deze enkel omdat na een grote verkiezingsoverwinning alle landelijke kandidaten reeds een zetel ingenomen hadden en er dus een aantal «extra» zetels te verdelen waren. Hiervoor kwamen dan de niet-landelijke kandidaten in aanmerking. Wié van deze niet-landelijke kandidaten een zetel toegewezen kreeg, berustte vervolgens grotendeels op toeval. Immers, in de kieskringen waar de zetels al vergeven waren aan landelijke kandidaten, maakten de niet-landelijke kandidaten weinig kans. Zie voor een verdere uitleg het antwoord op vraag 15, blz. 10–11, en het antwoord op vraag 17, blz. 12–13.
Hieronder volgt een kort overzicht van het aantal niet-landelijke gekozen kandidaten vanaf de Kieswetherziening van 1989:
In 1994: 4 (Voor de D66; de D66 behaalde in dat jaar een grote winst).
In 1998: 0.
In 2002: 0 (Na de formatie 3 van CDA. Ook het CDA boekte in dat jaar een grote overwinning).
In 2003: 0 (Later in zittingsperiode 3 van PvdA. Ook de PvdA had een grote winst geboekt).
In 2006: 1 (Voor de SP. De SP boekte destijds een grote overwinning).
Zie voor verdere uitleg: B. Michel (2011) «Kieskringen; ontwikkeling-werkwijze-alternatief». In opdracht van de Kiesraad, in het kader van: «studies en adviezen betreffende het kiesrecht en verkiezingen» onder redactie van R.de Jong, blz. 15.

initiatiefnemer het mogelijk acht dat politieke partijen regionale kandidaten op regionale lijsten plaatsen om de regionale herkenbaarheid van hun partij te vergroten.

Er is bijzonder weinig onderzoek gedaan naar het bestaan van kieskringen en naar de motivatie van partijen waarom ze van dit systeem gebruik wensen te maken. Desalniettemin is een voor de hand liggende reden exact díe reden die de leden van de PvdA-fractie in hun vraagstelling aangeven: hoogstwaarschijnlijk plaatsen politieke partijen regionale kandidaten op regionale lijsten om de regionale herkenbaarheid van hun partij te vergroten om op deze manier mogelijkerwijs kiezers extra te motiveren om op de betreffende lijst, en dus partij te stemmen. De initiatiefnemer stelt hier echter tegenover dat regionale herkenbaarheid middels één lijst ook heel goed mogelijk is. Als daarbij voortaan de bijbehorende provincie achter de naam en de gemeente/woonplaats van de kandidaat wordt vermeld, zal deze herkenbaarheid nog groter worden. Zo zal het voor de kiezer in één oogopslag duidelijk zijn waar de kandidaat vandaan komt, anders gezegd: óf er een regionale kandidaat op de lijst prijkt. Zie voor een nadere uitleg ook het antwoord op vraag 1 van deze nota.[24]

8. Dezelfde leden vragen zich af in hoeverre de initiatiefnemer van mening is dat zelfs indien politieke partijen regionale kandidaten achteraan op een regionale lijst plaatsen dat daarmee toch voor kiezers duidelijk kan worden wie er in die regio de desbetreffende partij steunt, zelfs al is op voorhand al niet te verwachten dat die persoon rechtstreeks gekozen zal worden.

Kandidaten die in slechts één kieskring onderaan een lijst staan, maken een verwaarloosbare kans om gekozen te worden. Daarbij komt nog dat kiezers er meestal niet van op de hoogte zijn dat deze kandidaten nagenoeg kansloos zijn. Er wordt derhalve in de ogen van de initiatiefnemer een vertekend beeld aan de kiezer gepresenteerd wanneer men deze laatste probeert te imponeren met een regionaal aanbod van kandidaten op verschillende lijsten. Zie voor een nadere uitleg van dit probleem het antwoord op vraag 2 en 4 van deze nota.[25]
De initiatiefnemer wijst de leden van de PvdA-fractie graag op de mogelijkheid voor politieke partijen om op een andere wijze rekening te kunnen houden met lokale spreiding door de regionale kandidaten meer verspreid op de lijst te plaatsen; ook meer in de hogere regionen. Echter, het is geenszins de bedoeling van de initiatiefnemer om zich te mengen in de kandidaatstelling of de volgorde van kandidatenlijsten van partijen. Het is een groot goed dat politieke partijen hier zelf zeggenschap over hebben. Dat gezegd hebbende begrijpt de initiatiefnemer dat doordat regionale kandidaten binnen de huidige wetgeving op regionale lijsten worden gezet, het hierdoor voor kiezers duidelijk wordt wie er in die regio de betreffende partij steunt. Tegelijkertijd plaatst de initiatiefnemer ook vraagtekens bij deze constatering van de leden van de PvdA-fractie. In hoeverre is het van belang dat uit een lijst blijkt wie die partij steunt casu quo of deze wordt gesteund door lokale personen? De initiatiefnemer is in de veronderstelling dat het bij het samenstellen van een kandidatenlijst vooral de bedoeling is dat deze laat zien aan de kiezer wie namens die partij bereid is om een zetel in te nemen in het bestuurlijke orgaan waarvoor de verkiezingen gehouden worden. Wanneer iemand een bepaalde partij steunt – anders gezegd, wanneer iemand met een bepaalde partij sympathiseert, – kan diegene deze attitude prima kenbaar maken middels het verlenen van hulp aan de campagne die deze partij

[24] Zie het antwoord op vraag 1 van deze nota, blz. 1.
[25] Zie het antwoord op vraag 2 van deze nota, blz. 1–3, en het antwoord op vraag 4, blz. 4–5.

voert voor die betreffende verkiezing. De kandidatenlijst presenteert idealiter enkel kandidaten die bereid zijn voor die partij zitting te nemen in een bestuursorgaan. In de ogen van de initiatiefnemer mag een kandidatenlijst nooit een campagne-instrument zijn met (regionaal) bekende Nederlanders als «pseudo-kandidaten».

9. Dezelfde leden vragen zich ook af of de initiatiefnemer navraag heeft gedaan bij politieke partijen of zij belang hechten aan de mogelijkheid om per kieskring verschillende lijsten in te dienen.

De geschiedenis leert dat politieke partijen steeds minder behoefte hebben aan de mogelijkheid om per kieskring met verschillende lijsten uit te kunnen komen; in de loop der tijd hebben steeds minder partijen hiervan gebruik gemaakt. Zie voor een nadere uitleg hierover het antwoord op vraag 6 van deze nota.[26]

10. De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre de initiatiefnemer er rekening mee heeft gehouden dat – gezien de grote wisselingen in verkiezingsuitslagen – lijsten uitgeput raken.

De initiatiefnemer verwijst de leden van de SGP-fractie graag naar de beantwoording van vraag 3 van deze nota.[27] Om lijstuitputting als gevolg van het afschaffen van de kieskringen – als het gevolg van het enkel mogen inleveren van eenduidige lijsten – in de toekomst te vermijden stelt de initiatiefnemer voor – bij nota van wijziging – om het voor alle partijen mogelijk te maken bij zowel de Eerste als de Tweede Kamerverkiezingen met maximaal 80 kandidaten uit te komen.[28]

11. De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre het beeld dat de initiatiefnemer schetst – namelijk dat de bevolking vandaag de dag goed bekend is met de landelijke politieke kopstukken en dat het sturen van een afgevaardigde naar Den Haag derhalve een achterhaald concept is – helemaal juist is. Zij vragen zich af of een grote regionale verworteling automatisch betekent dat de betrokken Kamerleden géén vertegenwoordigers van het hele Nederlandse volk zijn.

Vooropgesteld wil de initiatiefnemer benadrukken dat er zijns inziens absoluut niets mis is met regionale herkenbaarheid. Een Limburger voelt zich met recht Limburger, evenals een Zeeuw zich met trots een echte Zeeuw noemt. Hetgene wat volgens de initiatiefnemer achterhaald is het gegeven dat regionale spreiding van kandidaten middels van een stelsel van kieskringen moet worden gefaciliteerd, terwijl dat niet nodig is en er wel belangrijke nadelen aan kleven.
Op de vraag in hoeverre een grote regionale herkenbaarheid automatisch betekent dat de betrokken Kamerleden géén vertegenwoordigers van het hele Nederlandse volk zijn, kan de initiatiefnemer duidelijk zijn. Volksvertegenwoordiger zijn betekent dat diegene die zitting neemt in een bestuursorgaan daar zit met een legitimatie van de kiezers op zak; deze persoon is gelegitimeerd om voor de komende periode zonder last politieke beslissingen te nemen. In dit verband wijst initiatiefnemer naar Grondwetsartikel 50: «De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.» Echter, «het volk» als een homogene entiteit bestaat niet. Volksvertegenwoordigers vertegenwoordigen altijd een specifieke groep kiezers. Wanneer dat niet zo zou zijn, zouden er simpelweg geen verschillende politieke partijen hoeven te zijn. Dan zou slechts één politieke partij voor het hele land – als vertegenwoordiger van alle

[26] Zie hiervoor het antwoord op vraag 6, blz. 5–6.
[27] Zie het antwoord op vraag 3, blz. 3–4.
[28] Zie de nota van wijziging.

Nederlandse burgers – volstaan. Het is logisch dat volksvertegenwoordigers een eigen specifieke achterban hebben. De zetelverdeling van het parlement is idealiter een weergave van onze pluriforme samenleving. Deze kan regionaal gedefinieerd zijn, maar ook andere scheidslijnen kunnen in dezen bepalend zijn, bijvoorbeeld bepaalde politiek ideologische stromingen, religieuze opvattingen of meer sociaal/ culturele overtuigingen en identiteiten.

Neveneffecten

12. Vooruitlopend op de door de leden van de VVD-fractie in paragraaf 9 gestelde vraag, vragen zij of de indiener heeft overwogen om politieke partijen per provincie (zijnde een kieskring), ondersteuningsverklaringen te laten verwerven?

Uitgangspunt van dit initiatiefvoorstel is dat per schaal van verkiezingen kandidatenlijsten ingediend worden. Daarbij vormt het verkiezingsgebied in feite «de kieskring». Dus voor Europese, Tweede Kamer en Eerste Kamerverkiezingen is middels dit wetsvoorstel voortaan landelijk 1 lijst vereist, en voor provinciale staten respectievelijk gemeenteraadsverkiezingen 1 lijst per provincie of gemeente. Als het uitgangspunt 1 kandidatenlijst is, is het ook logisch om het verzamelen van ondersteuningsverklaringen te relateren aan deze ene lijst. Het staat politieke partijen vrij om het benodigde aantal ondersteuningsverklaringen gespreid over het land te verkrijgen. Het aantal ondersteuningsverklaringen per «soort» verkiezing wil de initiatiefnemer ongewijzigd laten met dien verstande dat het aantal ondersteuningsverklaringen voor Europese Verkiezingen van 30 naar 580 wordt verhoogd in lijn met het benodigde aantal ondersteuningsverklaringen voor de Tweede Kamerverkiezingen. Zie voor een verdere beantwoording van deze vraag het antwoord op vraag 27 verderop in deze nota.[29]

13. Diezelfde leden vragen of de indiener heeft overwogen om het aantal ondersteuningsverklaringen te verhogen. Enerzijds is het immers met behulp van moderne communicatiemiddelen gemakkelijker om kiezers te bereiken, anderzijds is er ook sprake van een toename van de bevolking in Nederland, aldus deze leden.

De initiatiefnemer heeft gemeend om het aantal ondersteuning verklaringen ongewijzigd te laten voor de onderscheiden verkiezingen. Dat betekent voor Tweede Kamerverkiezingen dat het aantal ondersteuningsverklaringen dat nodig is middels dit wetsvoorstel gehandhaafd blijft op 580 verklaringen per deelnemende nieuwe politieke partij. Wel is initiatiefnemer van mening dat het onlogisch is om bij verkiezingen voor het Europees parlement, waar Nederland ook 1 kiesgebied is, slechts 30 ondersteuningsverklaringen te eisen. Zie hiervoor ook het antwoord op vraag 27 van deze nota.[30]
Op zich hebben de leden van de VVD-fractie gelijk dat het vandaag de dag door moderne communicatiemiddelen gemakkelijker is om kiezers te bereiken. Dit is echter in de ogen van de initiatiefnemer eerder een voorwaarde dan een goede geldige reden om tot een dergelijke verhoging over te gaan. Het blijft immers een individuele *inhoudelijke* keuze om een ondersteuningsverklaring te ondertekenen.
De initiatiefnemer ziet vervolgens geen bijzondere relatie tussen het bevolkingsaantal respectievelijk het aantal kiesgerechtigden enerzijds, en het aantal ondersteuningsverklaringen dat verzameld dient te worden anderzijds. Het hierna volgende historische overzicht toont aan dat de

[29] Zie het antwoord op vraag 27, blz. 17–18.
[30] Ibidem.

ontwikkeling van het aantal ondersteuningsverklaringen in het verleden geen tred heeft gehouden met het aantal kiesgerechtigden: tot 1989 waren in totaal 25 ondersteuningsverklaringen per kieskring vereist. Het aantal kiesgerechtigden was in 1986 10.727.701. Bij wijziging van de Kieswet in 1989 werden de ondersteuningsverklaringen verlaagd naar 10 per kieskring, hetgeen tevens van toepassing was voor de zittende partijen. Het aantal kiesgerechtigden was in 1989 11.112.189. In 1997 werd het aantal ondersteuningsverklaringen, eveneens voor alle – ook zittende – partijen verhoogd tot 50 ondersteuningsverklaringen per kieskring. Het aantal kiesgerechtigden was in 1998 11.755.132. De bureaucratische ervaring van dit hoge aantal ondersteuningsverklaringen leidde twee jaar later (in 1999) al tot afschaffing van deze verplichting voor de zittende partijen. Voor nog niet in de Tweede Kamer vertegenwoordigende partijen is het aantal op dat moment verlaagd naar 30 ondersteuningsverklaringen per kieskring Het aantal kiesgerechtigden in 2002 was 12.035.935.[31]

14. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoeveel gevallen de initiatiefnemer kent van lijstduwers die de drempel voor een voorkeurszetel enkel door een plaatsing op één regionale lijst hebben gehaald (of zelfs de volledige kiesdeler) en desondanks hun kandidatuur toch ingetrokken hebben?

De beantwoording van de bovenstaande vraag hangt in feite af van de definitie die men aanhoudt van het woord «lijstduwer». Wanneer men een bepaald getal, een *bepaald aantal* wil achterhalen, zal men eerst precies moeten weten waarnaar men zoekt. Men kan een lijstduwer bijvoorbeeld typeren als diegene die als laatste op een lijst staat vermeld. Maar kandidaten die hun sympathie voor een bepaalde partij kenbaar willen maken, laten zich vaak ook onderaan zo'n lijst plaatsen; zij zijn volgens een andere definitie óók lijstduwer, of lijstduwers.
Dit daargelaten wil de initiatiefnemer graag aangeven dat hij geen voorstander is van het fenomeen «lijstduwer» zoals deze hierboven in de tweede definitie gevat wordt. De initiatiefnemer is van mening dat het ambt van volksvertegenwoordiger een serieuze aanstelling is. Op een kandidatenlijst zouden enkel de namen mogen prijken van mensen die serieus van plan zijn om hun zetel, zodra ze gekozen zijn, ook daadwerkelijk in te nemen. Zogenaamde «pseudo-kandidaten» verdienen in de ogen van de initiatiefnemer geen plaats op zo'n lijst. Lijstduwers worden veelal ingezet als «stemmentrekkers»: politieke partijen plaatsen «populaire» (regionale) burgers onderaan de lijst met de bedoeling dat zij extra stemmen trekken voor de partij. Extra stemmen die extra zetels opleveren, zetels die die lijstduwers vervolgens niet van plan zijn om in te nemen. Dit is volgens de initiatiefnemer een discutabele praktijk. Het feit dat het bestaan van kieskringen, en dus de wettelijke mogelijkheid voor partijen om met verschillende lijsten uit te kunnen komen, kan betekenen dat er nóg meer lijstduwers op kandidatenlijsten verschijnen, is een fenomeen dat met behulp van dit wetsvoorstel wordt ingeperkt. In het geval van verschillende lijsten – en dus verschillende lijstduwers – geldt nóg meer dan bij »enkelvoudige» lijstduwers dat zij eigenlijk enkel als «stemmertrekkers» gekatapulteerd zijn. Immers, iedere kandidaat – die instemt met zijn kandidatuur in slechts één kieskring – geeft daarmee de facto aan dat hij niet wenst verkozen te worden. De kans om dan gekozen te worden is immers nihil.[32]
De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel gevallen de initiatiefnemer kent van lijstduwers die de drempel voor een voorkeurszetel enkel door een plaatsing op één regionale lijst hebben gehaald (of zelfs de volledige

[31] https://www.politiekcompendium.nl/id/vh4vajv0opqs/aantallen_stemgerechtigden, laatst gezien op 08-04-2016.
[32] Zie het antwoord op vraag 8, blz. 7, en het antwoord op vraag 22, blz. 14–15.

kiesdeler) en desondanks hun kandidatuur toch ingetrokken hebben. Voor zover bekend is het geen enkele keer in de geschiedenis voorgekomen dat een «unieke» kandidaat – dat wil zeggen een kandidaat die slechts in één kieskring verkiesbaar was – gekozen is. In díe zin komt de initiatiefnemer dan ook niet toe aan de beantwoording van deze vraag: er valt niets in te trekken wanneer er (nog) nooit op basis van dit gegeven een zetel is verkregen. Zoals gezegd: niet-landelijke kandidaten zijn in de praktijk nagenoeg kansloos, helemaal wanneer ze slechts op één lijst prijken.

15. Dezelfde leden vragen zich af hoeveel kandidaten bij de laatste verkiezingen voor de Tweede Kamer dankzij het «doorschuifsysteem» een zetel hebben gekregen die zij in het geval er maar één landelijke kieslijst zou zijn geweest, niet zouden hebben gehad.

Ook dit is een vraag waarvan de beantwoording niet zo eenvoudig is. Het is moeilijk vergelijken met een eenduidige landelijke lijst die nooit bestaan heeft. Hoe zou die lijst er dan uit hebben gezien? Welke volgorde van de kandidaten zou daarop te zien zijn geweest? De beantwoording van deze vraag hangt af van de gekozen volgorde van deze fictieve lijst – een volgorde waar men eigenlijk niet achter kan komen.
Vastgesteld kan worden dat het fenomeen van «doorschuiven» veelvuldig voorkomt als gevolg van het feit dat kandidaten veelal meervoudig verkozen worden én het indienen van verschillende lijsten: tientallen keren per verkiezing wanneer een partij verschillende lijsten indient, deze lijsten erg homogeen van aard zijn en wanneer deze partij meer dan één zetel heeft behaald. Bovendien, hierdoor kan het gebeuren dat een kandidaat een zetel misloopt op basis van toeval – of liever gezegd: pech. Immers, wanneer er uiteindelijk nog een zetel te verdelen valt tussen enkele regionale kandidaten die op verschillende lijsten prijken, kan een kandidaat net naast het net vissen simpelweg omdat als gevolg van het doorschuiven van zetels en het bestaan van kieskringen, de zetel van *zijn* kieskring al vergeven is. Dit is zuur voor die kandidaat en uiterst onoverzichtelijk voor de kiezer. Zie voor een nadere uitleg het antwoord op vraag 17 van deze nota.[33]

16. De leden van de PvdA-fractie lezen dat de initiatiefnemer het vooral voor nieuwe politieke partijen teveel «administratieve rompslomp» vindt opleveren als zij binnen het hele land ondersteuningsverklaringen moeten verzamelen om mee te kunnen doen aan landelijke verkiezingen. Bedoelt de initiatiefnemer daarmee ook te zeggen dat politieke partijen die vooral in één regio aanhang hebben, alleen daar hun benodigde ondersteuningsverklaringen moeten kunnen verzamelen? Op welke manier verhoudt zich dit tot het idee dat regionale vertegenwoordiging een achterhaald concept is?

De initiatiefnemer vraagt zich af in hoeverre door de leden van de PvdA-fractie in deze vraagstelling twee zaken door elkaar gehaald worden. Het feit dat een politieke partij vooral in één regio aanhang heeft, is volgens de initiatiefnemer geen probleem. Als een partij bijvoorbeeld enkel aanhang heeft in één provincie casu quo regio, of zelfs alleen in één gemeente, maar daar vervolgens wel de 580 benodigde ondersteuningsverklaringen ophaalt en uiteindelijk ook voldoende stemmen verzamelt om met één of meerdere zetels in het parlement te komen, is daar niets mis mee. Die groep stemmers maakt immers ook deel uit van de Nederlandse bevolking die aan een kandidaat een mandaat kan geven. De initiatiefnemer heeft voorts niet verklaard dat regionale vertegenwoordiging ten principale een achterhaald concept is. In de gewijzigde memorie van toelichting krijgt het fenomeen van het sturen van een

[33] Zie het antwoord op vraag 17 van deze nota, blz. 12–13.

«afgevaardigde naar Den Haag» wél die kwalificering.[34] De reden hiervoor is dat dit principe heden ten dage «ouderwets» is; ouderwets omdat de aard van onze Nederlandse samenleving mettertijd veranderd is – de wereld is zogezegd kleiner geworden. Nog maar weinig kiezers hanteren het idee dat er een lokale afgevaardigde naar Den Haag gestuurd dient te worden. Men spreekt eerder van regionale vertegenwoordiging (als één van de scheidslijnen waarop mensen zich binnen de politieke context onderscheiden van elkaar); een gegeven dat de pluriformiteit van de Nederlandse samenleving weergeeft. Voor een verdere verduidelijking van dit punt verwijst de initiatiefnemer graag naar het antwoord op vraag 11.[35]
Bovendien kan regionale vertegenwoordiging én mobiliteit volgens de initiatiefnemer heel goed hand in hand gaan en wordt de vereniging van deze twee fenomenen middels het systeem van kieskringen juist gedwarsboomd. Men kan zich voorstellen dat een Limburger naar Amsterdam verhuist en daar voorts graag tijdens de Tweede Kamerverkiezingen op een regionale kandidaat waar hij specifiek binding mee heeft – een *Limburgse* kandidaat – zijn stem wil uitbrengen. Wanneer deze kandidaat enkel op de lijst van één of beide kieskringen in Limburg staat vermeld, kan deze «Limburger» nooit zijn stem uitbrengen op zijn favoriete kandidaat. Wanneer deze regionale kandidaat op een enkelvoudige lijst van een politieke partij staat (en dan dienen politieke partijen deze kandidaten ook een plek te geven op deze lijst) is deze kiezer hier wél toe in staat. Het afschaffen van de kieskringen houdt dus in feite veel meer rekening met de toegenomen mobiliteit van veel Nederlanders binnen Nederland.

17. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de «doorschuifproblematiek» niet alleen in theorie bestaat, maar ook in de praktijk heeft geleid tot toedeling van zetels die door kiezers als onrechtvaardig ervaren is. Zijn er, zo vragen deze leden, voorbeelden uit de parlementaire geschiedenis, dat een kandidaat die in een bepaalde kieskring veel stemmen heeft gekregen niet de zetel toegewezen krijgt omdat de zetels in zijn kieskring al verdeeld zijn?

Het doorschuiven van zetels is een veelvuldig voorkomend fenomeen dat – als gevolg van het feit dat kandidaten veelal meervoudig gekozen worden én er verschillende, edoch nagenoeg homogene lijsten worden ingeleverd – vele malen kan voorkomen. De vraag in hoeverre een toedeling van zetels als gevolg van dit systeem door kiezers als onrechtvaardig ervaren wordt, is moeilijk te beantwoorden vooral daar het zeer de vraag is in hoeverre kiezers überhaupt op de hoogte zijn van dit doorschuifsysteem en het bestaan van verschillende lijsten.
In aanvulling op de uitleg in de gewijzigde memorie van toelicht volgt hieronder ter verduidelijking nogmaals een uiteenzetting van het probleem rondom het doorschuiven van zetels: kandidaten die hoog op een kandidatenlijst staan halen meestal meerdere zetels binnen. Zij kunnen logischerwijs slechts één zetel uiteindelijk innemen; de andere zetels worden doorgeschoven naar de kandidaten die onder hen op de lijst staan. Van belang hierbij is echter dat zetels óók per kieskring worden verdeeld. Wanneer een «hoge» kandidaat een zetel in een bepaalde kieskring inneemt (omdat diegene daar de meeste (van al zijn) stemmen heeft behaald) heeft dat consequenties voor al die kandidaten die óók op de lijst behorende bij die kieskring staan; logischerwijs het meeste voor diegenen die enkel op die ene lijst te vinden zijn. Diegenen zien hun kansen slinken omdat er al een zetel van hun kieskring vergeven is; vergeven veelal aan een landelijke kandidaat. Partijen leveren immers

[34] Kamerstukken 2015–2016, 34 247, nr. 6, blz. 3.
[35] Zie het antwoord op vraag 11, blz. 8.

gedifferentieerde lijsten in die enkel op de laatste plaatsen echt onderling verschillen. De bovenste kandidaten zijn juist landelijke kandidaten die op alle lijsten, in elke kieskring, prijken. Het resultaat is dat de toevalligheid waarmee kandidaten hun zetel uiteindelijk gaan innemen – in welke kieskring – een grote invloed heeft op de uiteindelijke toewijzing van zetels aan andere (regionale) kandidaten.
Dit hangt vervolgens nauw samen met de kieskring waarin kiezers hun stem uitbrengen. Wanneer een regionale kandidaat op enkele lijsten staat, zou het uiteindelijk voor de kiezer gunstiger kunnen zijn om middels zijn stempas op deze kandidaat te stemmen *in een andere kieskring* simpelweg omdat de zetels in zijn eigen kieskring al vergeven zijn waardoor zijn kandidaat daar al kansloos is. Probleem is dat de kiezer nooit van te voren kan voorzien waar hij het beste zijn stem kan uitbrengen; in welke kieskring hij het beste kan gaan stemmen om zijn kandidaat aan een zetel te helpen. Hij kan immers nooit voorzien hoe de dobbelsteen zal vallen; in welke volgorde casu quo in welke kieskring de kandidaten die boven zijn kandidaat op de lijst staan (de landelijke kandidaten) hun zetel uiteindelijk gaan innemen. In feite is dit het voorbeeld van de kiezer in de kieskring Friesland versus Groningen zoals dat ook in de gewijzigde memorie van toelichting is terug te vinden.[36]
Zetels worden aldus als gevolg van het bestaan van kieskringen eigenlijk geheel toevallig aan de kandidaten toegewezen. Voor de landelijke kandidaten geldt dan meestal (bij een voldoende aantal behaalde zetels) dat ze wel een zetel toegewezen krijgen maar dat het verschillend is en van het toeval afhangt waar ze uiteindelijk die zetel gaan «ophalen» – in welke kieskring. Voor de niet-landelijke kandidaten – die daar afhankelijk van zijn – geldt vervolgens dat de toewijzing van hun zetels op deze zelfde toevalligheid berust. Anders gezegd: sommige kandidaten krijgen juist als gevolg van deze toevallige verdeling uiteindelijk géén zetel toegewezen.
Het beste voorbeeld hiervan valt te lezen in het onderzoek «Kieskringen; Ontwikkeling-werkwijze-alternatief» dat is uitgevoerd door de heer B. Michel en in 2011 is gepubliceerd door de Kiesraad.[37] De SP behaalde in 2006 bij de Tweede Kamerverkiezingen 25 zetels. De partij nam deel met 10 verschillende lijsten, waarop de eerste 24 kandidaten precies dezelfde waren. Tussen de kieskringen was de 25^{e} plaats gedifferentieerd.[38] Voor de 25^{e} zetel kwamen derhalve 10 regionale kandidaten in aanmerking. Uiteindelijk werd deze 25e zetel aan Paul Lempens voor de kieskring Limburg toegewezen. Dit berustte destijds op zuiver toeval omdat in de andere kieskringen de zetels al waren toegewezen aan de 24 meervoudig gekozen kandidaten.[39] «Alleen omdat op de lijst van kieskring 19 nog één zetel beschikbaar was, is de heer Lempens (*red.*) verkozen. Hij had ook met nul stemmen die zetel nog behaald.» Als enkele tientallen kiezers in een andere kieskring hun stem zouden hebben uitgebracht (zónder op een andere kandidaat te stemmen!), dan zou een andere regionale kandidaat zijn verkozen.[40] In bijlage 2 bij deze nota worden nog enkele voorbeelden van dit fenomeen opgesomd.[41]

18. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de initiatiefnemer voornemens is verdere voorstellen te doen tot wijziging van de Kieswet.

---

[36] Kamerstukken 2015–2016, 34 247, nr. 6, blz. 4–5.
[37] B. Michel (2011*) Kieskringen; ontwikkeling-werkwijze-alternatief*, in opdracht van de Kiesraad, in het kader van: «studies en adviezen betreffende het kiesrecht en verkiezingen» onder redactie van R.de Jong.
[38] De plaatsen 25 tot en met 29 waren destijds gedifferentieerd op de verschillende lijsten van de SP bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2006. De laatste plaats – kandidaat nummer 30 – was op alle lijsten dan weer dezelfde persoon; zie hiervoor: ibidem, blz. 23.
[39] Idem, blz. 23.
[40] Idem, blz. 23.
[41] Zie bijlage 2 van deze nota. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De initiatiefnemer heeft nog een ander wetsvoorstel in voorbereiding dat een wijziging van de Kieswet beoogd, namelijk voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet ten behoeve van het elektronisch kunnen inleveren van kandidatenlijsten of daarmee samenhangende bescheiden (34 258).[42]

19. Diezelfde leden vragen zich af of de initiatiefnemer onderkent dat de toedeling van zetels volgens de Kieswet plaatsvindt in de eerste plaats op basis van het overschrijden van de voorkeurdrempel en in de tweede plaats op basis van de lijstvolgorde en niet op volgorde van het aantal behaalde stemmen.

Ja.

20. Diezelfde leden vragen zich ook af of de initiatiefnemer onderkent dat in het huidige systeem het kan voorkomen dat een kandidaat de voorkeursdrempel heeft gehaald, maar toch geen zetel kan innemen omdat zijn partij onvoldoende zetels heeft behaald.

Ja.

21. De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre het voorbeeld van de Fries die in Groningen niet op zijn lokale Friese kandidaat kan stemmen overeenstemt met de stelling dat er eigenlijk in de praktijk geen of nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om in de verschillende kieskringen afwijkende lijsten in te dienen.

In de gewijzigde memorie van toelichting wordt er niet zozeer gesproken van een Fries die in Groningen niet op zijn lokale Friese kandidaat kan stemmen. Het voorbeeld dat in deze toelichting wordt gebruikt spreekt van een situatie waarin sommige kiezers wellicht beter met hun stempas in Groningen hadden kunnen gaan stemmen om er op deze manier voor te zorgen dat hun lokale Friese kandidaat wél een zetel toegewezen had gekregen. Het frappante is dat deze kiezers dit echter alleen hadden kunnen doen met de wijsheid van achteraf. Van tevoren hadden zij natuurlijk nooit kunnen voorzien dat zij via deze «omweg» het beste hun lokale kandidaat hadden kunnen steunen.[43] Voor een verdere verduidelijking verwijst de initiatiefnemer de leden van de SGP-fractie graag naar het antwoord op vraag 17 van deze nota.[44]
Dit daargelaten is het correct dat er in de praktijk geen of nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om in de verschillende kieskringen met afwijkende lijsten uit te komen (zie hiervoor ook het antwoord op vraag 6 van deze nota).[45] Echter, wetgeving gaat nooit zozeer over de mate waarin er daadwerkelijk (uiteindelijk) gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die wetgeving biedt; wetgeving gaat over het al dan niet creëren van mogelijkheden. Daarbij moet dan worden bedacht in hoeverre deze mogelijkheden wenselijk en noodzakelijk zijn en of zij niet bepaalde ongewenste neveneffecten sorteren. De initiatiefnemer is van mening dat het onwenselijk is dat er middels de huidige wetgeving allerlei ongewenste neveneffecten kunnen ontstaan als gevolg van de mogelijkheid om in de verschillende kieskringen met verschillende lijsten

[42] Kamerstukken 2014–2015, 34 258, nr. 2.
Deze «omweg» is voor de meeste kiezers trouwens ook onbekend; zij zijn überhaupt niet op de hoogte van het feit dat er verschillende lijsten bestaan. Kiezers beseffen vaak niet dat (voornamelijk) de onderste namen op de kandidatenlijst niet-landelijke kandidaten zijn die enkel op díe lijst (of nog enkele andere lijsten) staan.
[43] Kamerstukken 2015–2016, 34 247, nr. 6, blz. 4–5.
[44] Zie het antwoord op vraag 17 van deze nota, blz. 12–13.
[45] Zie het antwoord op vraag 6 in deze nota, blz. 5–6.

uit te komen.[46] Bovendien trekt hij de noodzaak van de kieskringen in twijfel daar immers ook op een eenduidige lijst regionale kandidaten kunnen worden geplaatst. Met name sinds de laatste verhoging in 2009 van het maximumaantal kandidaten per lijst zijn grote partijen tegenwoordig niet meer gedwongen regionaal verschillende lijsten in te dienen.[47] Dit wetsvoorstel gaat bovendien op dit punt nog een stapje verder daar het voorstelt om het voortaan voor alle deelnemende partijen – groot of klein, oud of nieuw – mogelijk te maken dat zij een kandidatenlijst met daarop maximaal 80 kandidaten mogen inleveren.

22. Diezelfde leden vragen de initiatiefnemer een indicatie te geven van de mate waarin het fenomeen «lijstduwer» in de praktijk voorkomt.

De initiatiefnemer wijst in dezen graag naar het antwoord dat reeds is gegeven op vraag 14 van deze nota.[48] Het is erg lastig een eenduidig antwoord te geven op de bovenstaande vraag omdat de beantwoording in feite afhangt van de definitie die men geeft voor het woord «lijstduwer». Wat is precies een lijstduwer? Is dat strikt diegene die als laatste op een lijst vermeld staat? Is dat iemand die zich kandidaat stelt om zijn sympathie met die betreffende partij kenbaar te maken? Is dat iemand die fungeert als «stemmentrekker»? Alleen wanneer men het erover eens is wat een lijstduwer precies is, kan men deze vraag beantwoorden. Daarbij komt nog dat wanneer men één van de laatste twee definities geeft, het vervolgens nog lastig is om precies te bepalen wanneer iemand vooral sympathiseert of als stemmentrekker fungeert en dus niet zozeer als bereidwillige kandidaat staat gekandideerd. De invulling van díe definities is wéér een ander complex vraagstuk.
De initiatiefnemer is geen voorstander van het gebruik van het fenomeen «lijstduwer» wanneer hiervoor een van de laatste twee definities wordt gehanteerd. De initiatiefnemer is namelijk van mening dat een kandidatenlijst enkel ingezet mag worden als instrument om de uiteindelijk behaalde zetels toe te wijzen aan personen die die zetels ook daadwerkelijk in willen nemen. Een kandidatenlijst zou volgens de initiatiefnemer nooit als een campagne-instrument mogen worden gebruikt.
Ter verduidelijking van de kritiek die de initiatiefnemer heeft op het fenomeen «lijstduwer»: in het verleden hebben verschillende partijen met gedifferentieerde lijsten deelgenomen aan Tweede Kamerverkiezingen. Het inleveren van dergelijke lijsten biedt partijen de kans om meer kandidaten aan de kiezer te presenteren. In feite is er in het huidige stelsel geen limiet aan de mate waarin deze lijsten onderling van elkaar mogen verschillen.[49] Het gevolg is opmerkelijk: tijdens de Tweede Kamerverkiezingen van 1998 nam het CDA met 13 verschillende lijsten deel: 2 gelijkluidende lijsten en 12 op zichzelf staande lijsten met daarop 67 of 68 kandidaten. In totaal prijkten er 239 namen op de kandidatenlijst van het CDA destijds. Dat terwijl er maar 150 Kamerzetels te verdelen zijn en het in de Nederlandse parlementaire geschiedenis nog nooit is voorgekomen dat een politieke partij de absolute meerderheid (dus 75 plus 1 zetel) heeft behaald. In lijn hiermee: de PvdA kwam bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 uit met 20 verschillende lijsten waarvan de laatste vijf plaatsen telkens wisselden. In totaal presenteerde de PvdA zo 169 kandidaten aan de kiezers. De vraag die dergelijke aantallen kandidaten doet rijzen is: in hoeverre wordt in deze situaties een reëel aantal benodigde kandidaten

[46] Zie voor verdere toelichting op dit punt het antwoord op vraag 2 van deze nota, blz. 1–3.
[47] B. Michel (2011) *Kieskringen; ontwikkeling-werkwijze-alternatief,* in opdracht van de Kiesraad, in het kader van: «studies en adviezen betreffende het kiesrecht en verkiezingen» onder redactie van R.de Jong, blz. 13, maar ook Kiesraad advies d.d. 16 november 2015, nr. 2015-0000635208, blz. 1–2.
[48] Zie het antwoord op vraag 14, blz. 9–10.
[49] Daarbij moet vermeld worden dat de laatste decennia het vooral gedifferentieerde lijsten betroffen waarvan vooral de onderste plaatsen op de verschillende lijsten verschillend waren.

gepresenteerd, en in hoeverre kan men ervan uitgaan dat dit kandidaten zijn die inderdaad het Tweede Kamerlidmaatschap in voldoende mate ambiëren en appreciëren?[50]

23. Naar aanleiding van de beschrijving van het probleem van meervoudig gekozen kandidaten vragen de leden van de SGP-fractie zich af of het probleem dat er (in theorie) blijkbaar bestaat dat de daadwerkelijke verkiezing van kandidaten op de diverse lijsten willekeurig verloopt, niet op een andere manier opgelost kan worden? Was dit voor 1989 ook een probleem? Of werd de methode van loting als rechtvaardig gezien?

In de periode van 1922 tot 1989 gold dat, als een kandidaat was gekozen in twee (of meer) kieskringen, het lot besliste op welke lijst de kandidaat was gekozen. Men gaf aan deze regeling de voorkeur boven de mogelijkheid om de kandidaat zélf te laten kiezen in welke kieskring hij was gekozen. In dat laatste geval zou de gekozen kandidaat namelijk de facto beslissen wie van de twee daartoe in aanmerking komende kandidaten op de andere lijsten een plaats zou innemen in het vertegenwoordigend lichaam. Voor deze periode is het van belang dat het verschijnsel van meervoudig gekozen kandidaten, en de daaraan verbonden nadelen, als een uitzondering op de hoofdregel werd gezien, doordat partijen nog veelal hun kandidaten regionaal spreidden over de kieskringen. Niet alleen vanwege het beperkte aantal kandidaten op een kandidatenlijst, maar ook omdat men zo, onder de bepalingen van de Kieswet van destijds, de invloed van de voorkeurstemmen teniet kon doen.[51] Wanneer partijen het kieskringenstelsel ten volle zouden benutten, door louter regionaal gedifferentieerde lijsten in te dienen, doet zich het probleem van meervoudig gekozen kandidaten uiteraard niet voor. Echter, bij de huidige werking van het kieskringenstelsel, waarbij nagenoeg alle kandidaten meervoudig gekozen zijn, doen zich deze nadelen wél voor. In deze context biedt loting ook geen uitkomst, integendeel. Het zou zelfs leiden tot een zuiver willekeurige toewijzing van zetels. Het zou namelijk puur toevallig zijn voor welke kieskring een meervoudig kandidaat wordt benoemd, en dus in welke andere kieskring de overblijvende zetel kan worden toegewezen aan een regionale kandidaat.
Er bestaat overigens reeds een voorziening in de Kieswet om de willekeurige toewijzing van zetels te kanaliseren. Artikel H10a van de Kieswet regelt dat een politieke groepering, indien deze in de verschillende kieskringen verschillende kandidatenlijsten inlevert, een zogenaamde «moederlijst» kan inleveren. Deze moederlijst bepaalt in welke volgorde kandidaten benoemd dienen te worden. Dat is overigens geen garantie, omdat individuele kandidaten niet verplicht zijn zich te conformeren aan de moederlijst. En áls zij zich daar aan conformeren, dan kunnen die kandidaten op elk moment daarvan afstand nemen. In een eerder advies bepleit de Kiesraad om de moederlijst af te schaffen, omdat dit afbreuk doet aan het uitgangspunt van transparantie, en sinds de invoering van de moederlijst in 1997 er door geen enkele politieke groepering gebruik van is gemaakt (die ten slotte nauwelijks echt regionaal gedifferentieerde lijsten hebben ingediend).[52]

24. De indiener merkt op dat er voortaan een aantal ondersteuningsverklaringen van 580 nodig is voor de landelijke verkiezingen. De leden van

---

[50] Zie voor een overzicht van het gebruik van de mogelijkheid tot het indienen van gedifferentieerde lijsten bijlage 3 van deze nota. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

[51] Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar Kamerstukken II 1987/88, 20 264, nr. 3, blz. 56 e.v.

[52] Advies «Passief Kiesrecht» van de Kiesraad, d.d. 11 januari 2011, nr. 2011-0000001212.

de SGP-fractie kunnen zich voorstellen dat dit eenvoudiger te realiseren valt. Niettemin kan dit ook betekenen dat bijvoorbeeld partijen die er bewust voor zouden kiezen om (vooral) in een bepaalde regio actief te zijn, een groter aantal ondersteuningsverklaringen nodig heeft. Heeft de indiener de indruk dat dit in de praktijk problemen oplevert?

De initiatiefnemer heeft niet de indruk dat dit in de praktijk problemen oplevert. Een partij die voor het eerst wil deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezingen zal nog steeds in totaal 580 ondersteuningsverklaringen moeten verzamelen. Uitgangspunt voor initiatiefnemer is dat ons kiesstelsel serieus genomen wordt. Dat betekent dat initiatiefnemer ervan uitgaat dat enkel partijen die serieus van plan zijn om zetels in de Tweede Kamer wensen te halen, aan verkiezingen deelnemen. Wil een dergelijke partij uiteindelijk ook zitting nemen in de Tweede Kamer, dan zal zij ook ten minste de kiesdeler moeten halen en dus plus minus 66.000 stemmen moeten bemachtigen. In het licht van een dergelijk groot aantal te behalen stemmen mag het verzamelen van 580 ondersteuningsverklaringen geen onoverkomelijke drempel betekenen.

25. Het aantal ondersteuningsverklaringen voor de verkiezing van leden van het Europees parlement is op dit moment veel lager dan het benodigde aantal voor de verkiezing van leden voor de Tweede Kamer. De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre de wens om dit aantal gelijk te trekken ook daadwerkelijk in het wetsvoorstel is geregeld. In het voorgestelde artikel H4 wordt het Europees parlement niet afzonderlijk genoemd. Zou dat niet toch de voorkeur hebben? Hoe is immers anders precies duidelijk dat het aantal ondersteuningsverklaringen voor verkiezing van de Tweede Kamer moet worden gebruikt?

Dit vloeit voort uit de systematiek van de Kieswet waarbij de bepalingen voor verkiezing van het Europees parlement zijn vastgelegd in een afzonderlijk hoofdstuk Y van de Kieswet. Daarbij zijn op grond van artikel Y2 van de Kieswet alle bepalingen voor de Tweede Kamerverkiezing van overeenkomstige toepassing op de verkiezing van het Europees parlement, tenzij anderszins in hoofdstuk Y is vastgelegd. Het huidige artikel H4 bepaalt – dus ook voor de verkiezing van het Europees parlement – dat voor iedere kieskring ten minste 30 ondersteuningsverklaringen moet worden ingeleverd. Nu artikel Y12 regelt dat bij de verkiezing van het Europees parlement Nederland als één kieskring geldt, zijn thans slechts 30 ondersteuningsverklaringen vereist voor deze verkiezing.
Het wetsvoorstel regelt voor de Tweede Kamerverkiezing dat Nederland geen kieskringen meer heeft. Krachtens artikel Y2 is deze regeling mede van toepassing op de verkiezing van het Europees parlement, en om die reden kan de bijzondere bepaling van artikel Y12 worden geschrapt. Doordat in artikel H4 het aantal ondersteuningsverklaringen wordt bepaald op 580 voor de Tweede Kamerverkiezing, en deze bepaling krachtens artikel Y2 mede van toepassing is op de verkiezing van het Europees parlement, wordt voorgesteld dat ook bij die verkiezing het aantal ondersteuningsverklaringen 580 bedraagt.

De praktijk

Voorstel

26. De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat de initiatiefnemer precies voorstelt als het gaat om de ondersteuningsverklaringen, gerelateerd aan verkiezingen voor de Eerste Kamer.

De huidige Kieswet bepaalt dat bij een kandidatenlijst betreffende iedere provincie waarvoor de lijst wordt ingediend, een schriftelijke verklaring

van tenminste één lid van provinciale staten moet worden overlegd waaruit blijkt dat hij/ zij die lijst ondersteunt. Als een partij in iedere provincie aan de verkiezingen deelneemt, komt dit neer op 12 «ondersteuningsverklaringen» – uit elke provincie één van een Statenlid aldaar. Omdat met dit wetsvoorstel geen sprake meer is van een lijst per provincie maar juist van één lijst voor het gehele land, wordt in het voorgestelde artikel R2, eerste lid, van de Kieswet bepaald dat voor het inleveren van een lijst voor de Eerste Kamerverkiezingen één ondersteuningsverklaring volstaat. De keuze voor slechts één ondersteuningsverklaring is ook volgens de Kiesraad goed te begrijpen vanuit het feit dat het bij Eerste Kamerverkiezingen regelmatig voorkomt dat een partij niet in alle provincies aan de verkiezingen deelneemt, omdat zij niet in alle provinciale staten afgevaardigden heeft. Zou er gekozen worden voor een groter aantal verklaringen, dan zou het voor een partij die slechts in één provincie vertegenwoordigd is, praktisch onmogelijk worden om aan Eerste Kamerverkiezingen te kunnen deelnemen.[53]

27. De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor de opmerking van de Kiesraad of het wenselijk is dat als gevolg van het wetsvoorstel het aantal in te leveren ondersteuningsverklaringen voor de Eerste Kamerverkiezingen aanzienlijk wordt terug gebracht, en daarmee de kandidaatstelling laagdrempeliger wordt. Hoe rijmt dit met het voorstel van de initiatiefnemer om het aantal ondersteuningsverklaringen voor Europese verkiezingen te verhogen?

De initiatiefnemer verwijst graag naar het bovenstaande antwoord op de vraag 26.[54] Wanneer het aantal ondersteuningsverklaringen voor de Eerste Kamerverkiezingen méér zou zijn dan één, zou dit een onneembare horde kunnen vormen voor partijen die slechts in één provincie vertegenwoordigd zijn. De Kiesraad trekt in zijn advies met betrekking tot dit wetsvoorstel dezelfde conclusie: «De keuze voor slechts één ondersteuningsverklaring is volgens de Kiesraad goed te begrijpen vanuit het feit dat het bij Eerste Kamerverkiezingen regelmatig voorkomt dat een partij niet in alle provincies aan de verkiezingen deelneemt, omdat zij niet in alle provinciale staten afgevaardigden heeft. Zou gekozen worden voor een groter aantal verklaringen, dan zou het voor een partij die slechts in één provincie vertegenwoordigd is, praktisch onmogelijk kunnen worden om aan Eerste Kamerverkiezingen te kunnen deelnemen.»[55]
Van de andere kant is de initiatiefnemer een voorstander van een verhoging van het aantal ondersteuningsverklaringen voor Europese verkiezingen. De initiatiefnemer juicht het toe wanneer dergelijke drempels hoog worden gesteld. Kandidaatsstelling moet niet lichtzinnig kunnen plaatsvinden, zo valt ook in de gewijzigde memorie van toelichting te lezen.[56] Wanneer de mogelijkheid zich dus voordoet om dit aantal te verhogen zonder dat dit onneembare barrières opwerpt waardoor nieuwe partijen onrechtvaardig in de problemen komen (zoals bij het verhogen van het aantal ondersteuningsverklaringen ten behoeve van deelname aan de Eerste Kamerverkiezingen het geval zou zijn), is de initiatiefnemer voorstander ervan deze kansen te grijpen.

28. De leden van SP-fractie vragen een nadere overweging van de indiener over het aantal ondersteuningsverklaringen dat ingediend moeten worden voor de verkiezingen van de Eerste Kamer. Wat zijn de praktische consequenties van het verminderen van het aantal in te leveren

[53] Kiesraad advies d.d. 16 november 2015, nr. 2015-0000635208, blz. 4–5.
[54] Zie het antwoord op vraag 26, blz. 17.
[55] Kiesraad advies d.d. 16 november 2015, nr. 2015-0000635208, blz. 5.
[56] Kamerstukken 2015–2016, 34 247, nr. 6, blz. 5–6.

ondersteuningsverklaringen? Is het mogelijk dat het aantal partijen dat deelneemt aan de Provinciale Statenverkiezingen groter wordt?

De initiatiefnemer wijst voor de beantwoording van deze vraag allereerst door naar de reeds eerder gegeven antwoorden op vraag 26 en 27.[57] De leden van de SP-fractie veronderstellen in hun vraagstelling dat er als gevolg van dit wetsvoorstel sprake zal zijn van een vermindering van het aantal ondersteuningsverklaringen voor Eerste Kamerverkiezingen. Dit is echter niet het geval. Om thans deel te nemen aan de Eerste Kamerverkiezingen is eveneens slechts één ondersteuningsverklaring nodig; één ondersteuningsverklaring van een Provinciaal Statenlid uit de provincie waar die partij actief is. In dat geval kan door de Provinciale Statenleden van die provincie vervolgens worden gestemd op de betreffende kandidatenlijst voor de Eerste Kamerverkiezing. Op basis van dit wetsvoorstel blijft één ondersteuningsverklaring vereist om deel te nemen aan de Eerste Kamerverkiezingen. Het enige verschil is dat dan ook de Provinciale Statenleden van de andere provincies op deze lijst zouden kunnen stemmen. Een partij die onder de huidige wetgeving niet aan de Eerste Kamerverkiezingen deelneemt vanwege het ontbreken van een ondersteuningsverklaring, kan op basis van dit wetsvoorstel uiteindelijk óók niet deelnemen aan deze verkiezingen omdat deze enkele ondersteuningsverklaring nog steeds noodzakelijk is.

29. Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie de initiatiefnemer nader in te gaan op de vraag hoe de Wet kiescollege BES zich verhoudt tot de opmerking dat de grens voor het kiesgebied van de Eerste Kamer de grenzen van Europees Nederland zijn.

Deze opmerking houdt verband met de thans luidende bepaling van artikel 55 van de Grondwet dat de leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van provinciale staten, waardoor het kiesgebied voor de Eerste Kamer de grenzen van Europees Nederland betreffen. Indien het wetsvoorstel tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het regelen van de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer (Wet kiescollege Eerste Kamer) tot wet wordt verheven en in werking treedt, omvat het kiesgebied voor de Eerste Kamer mede de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.[58]

30. De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe de initiatiefnemer tegen de rol van de Eerste Kamer aankijkt, nu en in de toekomst. Is gegeven de huidige kieswijze van de Eerste Kamer dit deel van het parlement niet in wezen gebaseerd op een districtenstelsel? Zou het daarbij niet ook zeer passend zijn om aparte lijsten per provincie te behouden in plaats van deze af te schaffen?

De positie van de Eerste Kamer is in het kader van dit initiatiefwetsvoorstel niet aan de orde. De wijze waarop de zetels in de Eerste Kamer worden gekozen is niet – zoals de leden van de D66-fractie suggereren – gebaseerd op het principe van een districtenstelsel. Bij Eerste Kamerverkiezingen is er namelijk sprake van slechts één uitslag en niet, zoals bij het districtenstelsel, van meerdere uitslagen en uitslagenrondes. Daarnaast, wat betreft de vraag in hoeverre het passend zou zijn wanneer er aparte lijsten per provincie zouden blijven bestaan: juist de Eerste Kamerverkiezingen zijn een goed voorbeeld van het feit dat kieskringen heden ten dage overbodig zijn. Sinds 1983 is er bij deze verkiezingen immers geen

[57] Zie het antwoord op de vragen 26 en 27, blz. 17–18.
[58] Kamerstukken 2015–2016, 34 341, nr. 2.

gebruik meer gemaakt van gedifferentieerde lijsten. Bovendien is regionale spreiding bij Eerste Kamerverkiezingen sowieso een feit daar deze spreiding gegarandeerd wordt doordat de kiezers automatisch over het land verspreid zijn; zij zijn immers de provinciale staten leden.
De Kiesraad onderstreept deze stellingname. In zijn advies aangaande dit wetsvoorstel valt te lezen dat de raad «thans geen overtuigende bezwaren ziet tegen de in het wetsvoorstel opgenomen schrapping van de mogelijkheid om bij Eerste Kamerverkiezingen per provincie een lijst in te leveren.[59]

Draagvlak

31. De leden van de PvdA-fractie vragen de initiatiefnemer expliciet in te gaan op de volgende punten die de Kiesraad noemde in zijn advies aangaande dit wetsvoorstel. Bijvoorbeeld dat de Kiesraad meent dat «niet gesteld kan worden dat kieskringen in de praktijk geen daadwerkelijke betekenis meer hebben». De Kiesraad wijst er in dat verband op dat bij de laatste Tweede Kamer en Provinciale Statenverkiezingen partijen wel degelijk van de mogelijkheid gebruikt hebben gemaakt om per kieskring verschillende lijsten in te dienen. «Bovendien komt het bij verkiezingen voor dat partijen een kandidatenlijst indienen in slechts één of enkele kieskringen».

De PvdA-fractie citeert hier uit het advies dat de Kiesraad inzake dit wetsvoorstel heeft opgesteld.[60] Inderdaad, de Kiesraad stelt dat «niet gesteld kan worden dat kieskringen in de praktijk geen daadwerkelijke betekenis meer hebben». En inderdaad, de Kiesraad wijst in zijn advies op het feit dat bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen en de Provinciale Statenverkiezingen gebruik is gemaakt van verschillende kandidaten-lijsten. Echter, deze twee opmerkingen van de Kiesraad worden verderop in het advies in perspectief gezet: tot twee maal toe omschrijft de Kiesraad de wijze waarop er de laatste paar jaren van deze mogelijkheid gebruik is gemaakt als «incidenteel». Logisch omdat «sinds de verruiming van het aantal kandidaten op een lijst in 2009 het mogelijk is om voldoende (regionale) kandidaten op een lijst te plaatsen. Het is hiervoor niet meer noodzakelijk om per kieskring verschillende lijsten in te dienen», aldus diezelfde Kiesraad in datzelfde advies.[61] Bovendien poneert de Raad in datzelfde document ook nog enkele «zwaarwegende argumenten die pleiten voor afschaffing van de kieskringen.»[62] Het eindoordeel van de Kiesraad is uiteindelijk *klipp und klar*: «De Kiesraad deelt in afweging van deze redenen enerzijds en het feitelijk gebruik dat politieke partijen thans incidenteel nog maken van de wettelijke mogelijkheid tot indiening van verschillende kandidatenlijsten in slechts één of enkele kieskringen anderzijds, de conclusie van de indiener van het initiatiefwetsvoorstel dat het wenselijk is te komen tot afschaffing van de kieskringen.»[63]

32. De leden van de SGP-fractie vragen of er intussen meer zicht is op de visie van onder meer VNG, IPO, de Unie van Waterschappen en de bestuurscolleges van de BES over dit voorstel.

De initiatiefnemer kan mededelen dat hij ook van de VNG advies ontvangen heeft. Het advies is als bijlage bij deze nota toegevoegd.[64] Het advies van de VNG is kort en bondig: «De Vereniging van Nederlandse

---

[59] Kiesraad advies d.d. 16 november 2015, nr. 2015-0000635208, blz. 4.
[60] Ibidem.
[61] Kiesraad advies d.d. 16 november 2015, nr. 2015-0000635208, blz. 1–2.
[62] Ibidem, blz. 1.
[63] Idem, blz. 3.
[64] Zij bijlage 4 van deze nota. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Gemeenten is voorstander van dit initiatief om de Kieswet te wijzigen. De gemiddelde kiezer is zich niet bewust van het feit dat er kieskringen bestaan en weet niet welke gevolgen dit heeft voor de zetelverdeling. Door deze wetswijziging wordt het kiesstelsel transparanter en beter controleerbaar.»[65]
De Unie van Waterschappen is niet geconsulteerd omdat de verkiezingen voor de Waterschappen geen relatie hebben met de kieskringen.
De bestuurscolleges van de BES hebben dit initiatiefwetsvoorstel voor consultatie toegezonden gekregen. Over de consultatietermijn is nog nader overleg geweest. Wij hebben vervolgens echter geen reactie of advies mogen ontvangen en concluderen derhalve dat deze bestuurscolleges geen bezwaren tegen dit initiatiefwetsvoorstel koesteren en stilzwijgend akkoord gaan.

Uitvoering

33. De leden van de VVD-fractie vragen zich af, nu de initiatiefnemer ook voorstelt om 13 provinciale hoofdstembureaus in te stellen, waaronder één voor de BES-eilanden, in plaats van de huidige 20 hoofdstembureaus (per kieskring), of de initiatiefnemer heeft overwogen om het aantal kieskringen te verminderen en wel in die zin dat de kieskringen aansluiten bij het aantal provincies, met daarbij een kieskring Bonaire. De kieskringen vallen dan samen met de provincies, met daarbij een kieskring voor Bonaire.

Het voorstel van de leden van de VVD-fractie betekent een vereenvoudiging van de huidige Kieswet; immers, het aantal kieskringen zou dan terug worden gebracht van 20 naar 13 en dat aantal zou dan voortaan in lijn zijn met het aantal provincies plus de BES-eilanden als één eenheid. Echter, deze vereenvoudiging gaat de initiatiefnemer niet ver genoeg. Wanneer men als doel heeft de Kieswet te vereenvoudigen, is het raadzaam te bezien hoever men een dergelijke vereenvoudiging kan doorvoeren. Op deze manier wordt voorkomen dan men op een later tijdstip nóg eens een vereenvoudiging moet doorvoeren die eigenlijk in een eerdere stadium – toen die kans ook al voor het grijpen lag – óók al plaats had kunnen vinden. Bovendien lost het voorstel van de leden van de VVD-fractie de problemen die worden veroorzaakt door enkele ongewenste neveneffecten niet op. Het bestaan van kieskringen – *ongeacht het aantal kieskringen* – en daaruit voortvloeiende mogelijkheid om met verschillende lijsten per kieskring uit te komen, staan een transparant verkiezingsproces in de weg. Zo blijft het voor de kiezer onduidelijk wat er precies met zijn stem gebeurt, zo blijven kiezers in de veronderstelling dat de regionale kandidaat waarop zij hun stem uitbrengen daadwerkelijk een reële kans maakt om een zetel te bemachtigen, zo blijven zetels toegekend worden aan kandidaten die eigenlijk minder stemmen hebben behaald dan hun collega-kandidaten van diezelfde partij op een andere lijst. Ook alle andere ongewenste effecten blijven bestaan, zoals d**34.** e administratieve rompslomp voor kiezers én stembureaus.

De leden van de PvdA-fractie wijzen op het advies van de Kiesraad waarin wordt gesteld dat door het terugbrengen van het aantal hoofdstembureaus de werklast van de provinciale hoofdstembureaus zwaarder zal zijn dan die van de huidige hoofdstembureaus, en verzoeken de initiatiefnemer hier op in te gaan.

De initiatiefnemer wijst de leden van de PvdA-fractie erop dat even verderop in datzelfde advies valt te lezen dat de Kiesraad hierover navraag

[65] VNG advies d.d. 13 januari 2016, nr. ECLBR/U201502233, blz. 1.

heeft gedaan bij de hoofdstembureaus die het betreft. Hieruit blijkt dat de toename van de werklast, mits hiervoor voldoende middelen ter beschikking worden gesteld, naar verwachting geen onoverkomelijke problemen zal opleveren.[66] Ook de VNG verwacht geen problemen op dit gebied. In haar advies omtrent dit initiatiefwetsvoorstel valt te lezen dat deze extra werkzaamheden voor de hoofdstembureaus in de praktijk geen probleem zijn.[67]

Financiën

35. De leden van de D66-fractie merken op dat de initiatiefnemer de zorgen van de Afdeling advisering van de Raad van State over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel voor de hoofdstembureaus in een provincie niet deelt. De Kiesraad daarentegen ziet geen onoverkomelijke problemen, mits de financiering voldoende wordt geregeld. Zij heeft daartoe navraag gedaan bij betreffende hoofdstembureaus. Dat maakt deze leden benieuwd naar de randvoorwaarden die nodig zijn en de mate waarin die gerealiseerd kunnen worden. Zij zouden hierop graag een reactie van de regering ontvangen.

De initiatiefnemer stemt in met het bovenstaande verzoek van de D66-fractie.

Klein

---

[66] Kiesraad advies d.d. 16 november 2015, nr. 2015-0000635208, blz. 4.
[67] VNG advies d.d. 13 januari 2016, nr. ECLBR/U201502233., blz. 1.